Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MICHAL BOBEK
apresentadas em 6 de fevereiro de 2019[1]

Processo C-391/17

Comissão Europeia
contra

Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte

«Incumprimento de Estado — Recursos próprios — Decisão 91/482/CEE — Associação dos países e territórios ultramarinos à União Europeia — Importações de alumínio proveniente da Anguila — Transbordo — Certificados de exportação emitidos incorretamente pelas autoridades aduaneiras de um país ou território ultramarino — Direitos aduaneiros não cobrados pelo Estado-Membro de importação — Responsabilidade financeira do Estado-Membro com o qual um PTU tem uma relação especial — Compensação pela perda de recursos próprios da União Europeia incorrida noutro Estado-Membro»

I. Introdução

1. A Comissão Europeia pede que se declare que o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do princípio da cooperação leal, consagrado no artigo 5.º CE[2]. Este pedido é formulado com base no facto de o Reino Unido não ter compensado a perda de um montante de recursos próprios, que devia ter sido colocado à disposição do orçamento da União Europeia. Este montante refere-se aos direitos aduaneiros que não foram cobrados sobre a importação para Itália de lotes de alumínio originalmente provenientes de Estados terceiros. Esse montante teria sido cobrado se as autoridades aduaneiras de Anguila, um país ou território ultramarino (a seguir «PTU») do Reino Unido, não tivessem emitido os certificados de exportação pertinentes para reexportação para a União Europeia durante o período de 1998 a 2000, em violação do artigo 101.º, n.º 2, da Decisão 91/482/CEE[3]. A Comissão entende que o Reino Unido é responsável nos termos do direito da União por essa perda de recursos próprios, que foi causada pelo PTU do Reino Unido. Alega que, por força da obrigação de cooperação leal, este Estado-Membro deve agora colocar à disposição do orçamento da União o montante dos direitos aduaneiros que não foram cobrados por outro Estado-Membro (Itália), acrescido de juros.

2. Através de uma ação paralela no processo C-395/17, Comissão/Reino dos Países Baixos, na qual devo apresentar conclusões separadas, a Comissão pretende obter uma declaração semelhante e a compensação de perdas de recursos próprios. Esse processo diz respeito a alegadas falhas das autoridades aduaneiras de Curaçau e de Aruba, dois PTU do Reino dos Países Baixos.

1 Língua original: inglês.

2 Posteriormente artigo 10.º CE e atual artigo 4.º, n.º 3, TUE.

3 Decisão do Conselho de 25 de julho de 1991, relativa à associação dos Países e Territórios Ultramarinos à Comunidade Económica Europeia (JO 1991, L 263, p. 1) (a seguir «Decisão PTU»).

3. A natureza técnica e complexa da petição, que é preciso reler diversas vezes para se compreender o que a Comissão pretende, não deve dissimular o facto de que está em causa muito mais do que o que está à vista. Estas ações não são o que aparentam. Envolta numa névoa de aspetos técnicos da regulamentação aduaneira, num conjunto complexo de factos de um caso singular e num histórico processual bastante rico, cuja clareza evoca, de facto, a série televisiva *Twin Peaks*, encontra-se uma questão estrutural e constitucional de considerável importância. Pode a Comissão, através de uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, obter a declaração de que um Estado-Membro (o Reino Unido) infringiu o dever de cooperação leal, ao não compensar a perda para o orçamento da União que ocorreu noutro Estado-Membro (a Itália), devido a uma alegada violação do direito da União cometida pelo seu PTU (Anguila) no passado (bastante distante)? Pode a Comissão pedir uma compensação por danos causados à União, a título de reparação, no âmbito dessa ação por incumprimento? Se essa ação for efetivamente admissível ao abrigo do artigo 258.º TFUE, que ónus da prova deve a Comissão satisfazer para que a mesma seja acolhida?

II. Quadro jurídico

A. Sistema de recursos próprios

4. O Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89[4], conforme alterado pelo Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1355/96[5] (a seguir «Regulamento n.º 1552/89»), é aplicável aos factos do presente processo.

5. De acordo com o artigo 2.º do Regulamento n.º 1552/89:

«1. Para efeitos da aplicação do presente regulamento, um direito das Comunidades sobre os recursos próprios referidos no n.º 1, alíneas a) e b), do artigo 2.º da Decisão 88/376/CEE, Euratom, considera-se apurado assim que se encontrem preenchidas as condições previstas na regulamentação aduaneira no que se refere ao registo de liquidação do montante do direito e à sua comunicação ao devedor.

1A. A data a considerar para o apuramento referido no n.º 1 é a data do registo de liquidação previsto na regulamentação aduaneira.

[…]

1B. Em casos de contencioso, considera-se que as autoridades administrativas competentes podem calcular o montante dos direitos em dívida, para efeitos do apuramento referido no n.º 1, o mais tardar por ocasião da primeira decisão administrativa de comunicação da dívida ao interessado ou no momento da apresentação do caso à autoridade judicial, caso esta tenha ocorrido antes da referida decisão administrativa.

A data a considerar para o apuramento referido no n.º 1 é a data da decisão ou a do cálculo a efetuar na sequência da apresentação do caso à autoridade judicial.»

6. O artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo regulamento dispõe:

«1. Será mantida pelo Tesouro de cada Estado-Membro ou pelo organismo designado por cada Estado-Membro uma contabilidade dos recursos próprios, discriminada segundo a natureza desses recursos.

4 Regulamento do Conselho de 29 de maio de 1989, relativo à aplicação da Decisão 88/376/CEE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (JO 1989, L 155, p. 1).

5 Regulamento de 8 de julho de 1996, que altera o Regulamento n.º 1552/89 relativo à aplicação da Decisão 88/376/CE, Euratom relativa ao sistema dos recursos próprios das Comunidades (JO 1996, L 175, p. 3).

[…]

2. a) Sob reserva do disposto na alínea b) do presente número, os direitos apurados nos termos do artigo 2.º serão lançados na contabilidade o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês após aquele em que o direito tiver sido apurado;;

b) Os direitos apurados e não inscritos na contabilidade referida na alínea a) por ainda não terem sido cobrados, nem ter sido fornecida qualquer caução, serão lançados numa contabilidade separada, no prazo previsto na alínea a). Os Estados-Membros podem proceder do mesmo modo nos casos em que os direitos apurados e cobertos por garantias sejam objeto de contestação e possam vir a sofrer variações na sequência de eventuais diferendos.

[…]»

7. Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1552/89: «Após dedução de 10% a título de despesas de cobrança nos termos do n.º 3 do artigo 2.º da Decisão 88/376/CEE, Euratom, o lançamento dos recursos próprios referidos no n.º 1, alíneas a) e b), do artigo 2.º dessa decisão efetuar-se-á o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês após aquele em que o direito tiver sido apurado nos termos do artigo 2.º

Todavia, em relação aos direitos lançados na contabilidade separada, nos termos do n.º 2, alínea b), do artigo 6.º, o lançamento deve ser efetuado o mais tardar no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 do segundo mês seguinte ao da cobrança dos direitos.»

8. O artigo 11.º, do Regulamento n.º 1552/89 tem a seguinte redação: «Qualquer atraso nos lançamentos na conta referida no n.º 1 do artigo 9.º implicará o pagamento, pelo Estado-Membro em causa, de um juro a uma taxa igual à taxa de juro aplicada, na data do vencimento, no mercado monetário desse Estado-Membro, aos financiamentos a curto prazo, acrescida de dois pontos. Essa taxa aumentará 0,25 ponto por cada mês de atraso. A taxa assim aumentada aplicar-se-á durante todo o período de atraso».

9. O artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1552/89 dispõe:

«1. Os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias para que os montantes correspondentes aos direitos apurados nos termos do artigo 2.º sejam colocados à disposição da Comissão nas condições fixadas pelo presente regulamento.

2. Os Estados-Membros só serão dispensados de colocar à disposição da Comissão os montantes correspondentes aos direitos apurados se não tiver sido possível efetuar a respetiva cobrança por motivos de força maior. Por outro lado, em casos específicos, os Estados-Membros podem não colocar esses montantes à disposição da Comissão quando, após análise aprofundada de todos os dados relevantes do caso em questão, se verificar que lhes é absolutamente impossível proceder à cobrança por motivos alheios à sua vontade. Tais casos devem ser mencionados no relatório previsto no n.º 3, desde que os respetivos montantes ultrapassem 10 000 ecus, convertidos em moeda nacional ao câmbio do primeiro dia útil do mês de outubro do ano civil anterior; esse relatório deve incluir a indicação dos motivos que impediram o Estado-Membro de colocar à disposição os montantes em causa. A Comissão disporá de um prazo de seis meses para, se for caso disso, comunicar as suas observações ao Estado-Membro em causa.

[…]»

10. O Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000[6] substituiu o Regulamento n.º 1552/89. O artigo 2.º, n.ºs 1, 2 e 3, o artigo 6.º, n.ºs 1 e 3, alíneas a) e b), o artigo 10, n.º 1, e o artigo 11.º deste regulamento correspondem no essencial às disposições do Regulamento n.º 1552/89 acima referidas. O artigo 17.º do Regulamento n.º 1552/89 foi substituído pelo artigo 17.º do Regulamento n.º 1150/2000, e alterado pelo Regulamento (CE, Euratom) 2028/2004[7].

B. Decisão PTU

11. O artigo 101.º, n.º 2, da Decisão PTU, aplicável *ratione temporis* ao caso em apreço, dispõe:

«Os produtos não originários dos PTU que aí se encontrem em livre prática e reexportados em natureza para a Comunidade serão admitidos à importação na Comunidade com isenção de direitos aduaneiros e de encargos de efeito equivalente, desde que:

– tenham pago, no PTU em causa, direitos aduaneiros ou encargos de efeito equivalente de nível igual ou superior aos direitos aduaneiros aplicáveis na Comunidade à importação dos mesmos produtos originários de países terceiros que beneficiem da cláusula da nação mais favorecida,

– não tenham sido objeto de isenção ou de restituição, total ou parcial, de direitos aduaneiros ou de encargos de efeito equivalente,

– sejam acompanhados de um certificado de exportação.»

III. Matéria de facto e procedimento pré-contencioso

12. Anguila é um dos «países e territórios ultramarinos do Reino Unido» enumerados no anexo II do Tratado CE, aos quais se aplica a quarta parte do referido Tratado. A Decisão PTU também era aplicável a esse território no período em causa.

13. Em 1998, foi instituído um regime de transbordo em Anguila, para beneficiar do artigo 101.º, n.º 2, da Decisão PTU. Foi importado para Anguila alumínio de países terceiros. O direito aduaneiro local de 6% foi pago pelos importadores em Anguila. Uma sociedade com sede em Anguila, a Corbis Trading (Anguilla) Limited (a seguir «Corbis»), pagou, enquanto agente de importação, um «subsídio de transporte para exportação» às sociedades destinatárias para incluírem Anguila na rota do transporte. Este pagamento foi, em seguida, submetido pela Corbis ao Governo de Anguila para reembolso da despesa. Subsequentemente, as autoridades de Anguila emitiram certificados de exportação para que o alumínio fosse reexportado para a União Europeia.

14. O Foreign e Commonwealth Office (Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Commonwealth) do Reino Unido (a seguir «FCO») teve dúvidas quanto à legalidade da operação. Solicitou formalmente aos Commissioners for Her Majesty's Revenue e Customs (Administração Tributária e Aduaneira do Reino Unido, a seguir «HMRC») a realização de um inquérito. Este inquérito teve lugar em novembro

6 Regulamento do Conselho n.º 1150/2000, de 22 de maio de 2000, relativo à aplicação da Decisão 94/728/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (JO 2000, L 130, p. 1).

7 Regulamento do Conselho de 16 de novembro de 2004, que altera o Regulamento n.º 1150/2000 relativo à aplicação da Decisão 94/728/CE, Euratom, relativa ao sistema dos recursos próprios das Comunidades (JO 2004, L 352, p. 1).

de 1998. A HMRC concluiu que não estavam preenchidos os requisitos para a emissão de certificados de exportação, ao abrigo do artigo 101.º, n.º 2, da Decisão PTU. A Unidade de Coordenação da Luta Antifraude da Comissão (a seguir «UCLAF»)[8] foi informada do resultado do inquérito em 25 de novembro de 1998.

15. Mais tarde em 1998, a Corbis alterou a sua prática de faturação. As faturas emitidas pela Corbis ao Governo de Anguila referiam que eram emitidas por «serviços prestados» pela Corbis. Deixaram de fazer referência a «subsídio de transporte para exportação».

16. Em 6 de janeiro de 1999, a HMRC enviou uma carta à Comissão para a informar que a HMRC não pretendia continuar a chamar a atenção da UCLAF ou de outros Estados-Membros para a questão dos certificados de exportação emitidos por Anguila. Na sequência de uma resolução do Anguilla House of Assembly (Parlamento de Anguila) de 22 de janeiro de 1999, qualquer produto transbordado através de Anguila para a União Europeia nos termos da Decisão PTU tinha de ser sujeito a um tipo de direito aduaneiro equivalente ao fixado na tarifa da União para esse produto.

17. Em 18 de fevereiro de 1999, a UCLAF emitiu uma comunicação (AM 10/1999) nos termos do artigo 45.º do Regulamento (CE) n.º 515/97[9]. Referia que cerca de 50% dos montantes cobrados por Anguila a título de direitos aduaneiros eram reembolsados como «subsídios de transporte para exportação» e outras despesas. A UCLAF concluiu que estes pagamentos estavam relacionados com a cobrança de direitos aduaneiros. Por conseguinte, a UCLAF recomendou às autoridades aduaneiras dos Estados-Membros que «rejeita[ssem] todos os certificados de exportação emitidos pelas autoridades de Anguila e que os direitos aduaneiros para futuras importações equivalente ao total de 6% [deviam] ser tomados em depósito ou sob a forma de uma garantia até que essas dúvidas se dissip[assem]».

18. Entre março de 1999 e junho de 2000, foi reexportado de Anguila e importado por Itália alumínio proveniente de países terceiros que tinha sido importado inicialmente para Anguila.

19. Em 28 de maio de 2003, o OLAF publicou um Relatório da Missão Conjunta em que se declarava que o incentivo económico pago aos importadores a título do subsídio de transporte para exportações foi de 25 dólares dos Estados Unidos (USD) por tonelada de alumínio.

20. Em 28 de dezembro de 2004, em resposta a um pedido de Itália, a Comissão adotou a Decisão REC 03/2004. Em 17 de março de 2003, o referido Estado-Membro exigiu o pagamento de direitos aduaneiros a uma sociedade italiana que, em 1 de abril de 1999, tinha importado barras de alumínio para Itália, acompanhadas de certificados de exportação emitidos por Anguila. Essa sociedade tinha apresentado um pedido para não proceder ao registo de liquidação ou, a título subsidiário, de dispensa de pagamento dos direitos de importação em causa. Na sua decisão, a Comissão concluiu

8 Esta unidade foi substituída inicialmente pelo grupo de trabalho «Coordenação da Luta Antifraude» e, posteriormente, pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF). V. Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom da Comissão, de 28 de abril de 1999, que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO 1999, L 136 p. 20).

9 Regulamento do Conselho de 13 de março de 1997, relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola (JO 1997, L 82, p. 1).

que a dispensa do registo de liquidação dos direitos de importação era justificada no caso concreto, nos termos do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do Código Aduaneiro [10]. A Comissão declarou que casos comparáveis ao examinado na Decisão REC 03/2004 deviam ser tratados do mesmo modo, desde que as circunstâncias fossem semelhantes de facto e de direito [11].

21. Em 26 de maio de 2006, em resposta a um pedido dos Países Baixos, a Comissão adotou a Decisão REM 03/2004. Em 1998, uma sociedade alemã tinha expedido alumínio do Canadá que importou para a União Europeia via São Pedro e Miquelão (um PTU sob soberania francesa). Em 20 de dezembro de 2000, as autoridades dos Países Baixos exigiram o pagamento de direitos a essa sociedade, que, por sua vez, pediu isenção nos termos do artigo 239.º do Código Aduaneiro [12]. A Comissão decidiu que esta era uma situação especial na aceção desta disposição e que era adequado conceder a dispensa do pagamento dos direitos aduaneiros. A Comissão declarou que os pedidos de reembolso ou de dispensa do pagamento relativamente às importações para a União a partir de São Pedro e Miquelão, Anguila e Antilhas neerlandesas que fossem comparáveis de facto e de direito deviam ser tratados da mesma forma.

22. As autoridades italianas informaram a Comissão, por cartas de 28 de setembro de 2006 e de 28 de setembro de 2007, que tinham tomado várias decisões da dispensa do pagamento de direitos com base nas Decisões REC 03/2004 e REM 03/2004, respetivamente. A Comissão solicitou informações adicionais em julho de 2009, que foram fornecidas numa resposta datada de 4 de setembro de 2009.

23. Por carta de 8 de julho de 2010, que remetia para a informação recebida da Itália, a Comissão começou por solicitar ao Reino Unido que colocasse à disposição 2 619 504,01 euros, indicando que qualquer atraso na colocação à disposição do montante devido aos recursos próprios daria lugar ao pagamento de juros. O Reino Unido respondeu por carta de 17 de setembro de 2010, assinalando a falta de provas documentais. Por carta de 27 de setembro de 2010, a Comissão forneceu às autoridades do Reino Unido informações complementares e apresentou uma análise dos casos em questão elaborada com base na carta das autoridades aduaneiras italianas de 4 de setembro de 2009. Tiveram lugar outras trocas de correspondência entre a Comissão e o Reino Unido até novembro de 2011.

24. Em 27 de setembro de 2013, a Comissão enviou uma carta de notificação para cumprir, solicitando a colocação à disposição de 2 670 001,29 euros. O Reino Unido respondeu por carta de 21 de novembro de 2013, negando qualquer responsabilidade ou infração do direito da União.

25. Em 17 de outubro de 2014, a Comissão emitiu um parecer fundamentado. O Reino Unido respondeu por carta de 17 de dezembro de 2014, mantendo a sua posição.

10 Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 1992, L 302, p. 1). Nos termos do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do referido diploma, não se efetuará um registo de liquidação *a posteriori* quando o registo da liquidação do montante dos direitos legalmente devidos não tiver sido efetuado em consequência de um erro das próprias autoridades aduaneiras, que não podia ser razoavelmente detetado pelo devedor. Este deve ter agido de boa-fé e observado todas as disposições previstas na regulamentação em vigor, no que se refere à declaração aduaneira.

11 Em especial, a decisão da Comissão precisa que «as pessoas em causa não devem, em caso algum, ter estado implicadas no transporte das mercadorias a partir do país de exportação, através de Anguila, para o ponto de entrada no território aduaneiro da Comunidade. Devem ter adquirido as mercadorias nos termos de um contrato em regime DDP (*delivered duty paid*) (entregue com direitos pagos). Não podem ter participado como importador das mercadorias para o território da Comunidade ou como representante do importador. Por último, não devem ser consideradas pessoas relacionadas com o seu fornecedor, o exportador para Anguila, com as pessoas envolvidas na expedição das mercadorias do país de exportação para a Comunidade ou com o Governo de Anguila. […]».

12 Nos termos desta disposição, pode-se proceder ao reembolso ou à dispensa do pagamento dos direitos de importação ou dos direitos de exportação em situações especiais, distintas das referidas nos artigos 236.º, 237.º e 238.º, decorrentes de circunstâncias que não envolvam qualquer artifício ou negligência manifesta por parte do interessado.

26. Por carta de 30 de outubro de 2015, a Comissão pediu às autoridades italianas que lhe fornecessem os detalhes das declarações aduaneiras que tinham dado origem aos montantes totais reclamados ao Reino Unido. As referidas declarações, juntamente com os certificados de exportação, foram enviadas através de uma nota datada de 23 de dezembro de 2015. Com base nos referidos documentos, a Comissão determinou que o montante a reclamar ao Reino Unido era de facto de 1 500 342,31 euros, dado que o montante remanescente inicialmente reclamado dizia respeito a importações em que os certificados de exportação tinham sido emitidos por outros PTU diferentes de Anguila (designadamente, São Pedro e Miquelão).

27. Uma vez que o Reino Unido não efetuou o pagamento reclamado, a Comissão intentou o presente processo judicial.

IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

28. Por petição de 30 de junho de 2017, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

– declarar que o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 5.º (posteriormente artigo 10.º) do Tratado que institui a Comunidade Europeia (atual artigo 4.º, n.º 3, TUE) pelo facto de não ter compensado a perda de um montante de recursos próprios que deviam ter sido apurados e colocados à disposição do orçamento da União nos termos dos artigos 2.º, 6.º, 10.º, 11.º e 17.º do Regulamento n.º 1552/89 [atuais artigos 2.º, 6.º, 10.º, 12.º e 13.º do Regulamento (EU, Euratom) n.º 609/2014] [13], caso não tivessem sido emitidos certificados de exportação, em violação do artigo 101.º, n.º 2, da Decisão 91/482 para as importações de alumínio a partir de Anguila no período de 1999-2000,

– condenar o Reino Unido nas despesas.

29. O Governo do Reino Unido pede que o Tribunal de Justiça se digne:

– julgar a ação improcedente;

– condenar a Comissão nas despesas;

30. Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 30 de novembro de 2017, foi admitida a intervenção do Reino dos Países Baixos em apoio dos pedidos do Reino Unido.

31. Tanto a Comissão como o Governo do Reino Unido apresentaram alegações orais na audiência que teve lugar em 2 de outubro de 2018, na qual participou também o Governo dos Países Baixos.

V. Apreciação

32. As presentes conclusões estão estruturadas da seguinte forma. Em primeiro lugar, vou procurar desvendar a natureza exata do pedido da Comissão (A). Em segundo lugar, analisarei se e em que condições pode ser possível intentar uma ação por incumprimento com base numa não compensação dos danos causados à União Europeia por uma violação do direito da União imputável a um

13 Regulamento do Conselho de 26 de maio de 2014, relativo aos métodos e ao procedimento para a colocação à disposição dos recursos próprios tradicionais e dos recursos próprios baseados no IVA e no RNB e às medidas destinadas a satisfazer as necessidades da tesouraria (JO 2014, L 168, p. 39).

Estado-Membro (B). Em terceiro lugar, na medida em que, em princípio, afirmarei que essa possibilidade existe, examinarei, em seguida, se os requisitos de uma obrigação de compensação estão preenchidos no caso em apreço (C), e concluirei que não estão. Por conseguinte, sugerirei que a ação da Comissão seja julgada improcedente.

A. Três em um? A natureza exata da ação

33. A Comissão pretende obter a declaração de que o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º CE, ao não compensar a perda de um montante de recursos próprios que deviam ter sido apurados e postos à disposição do orçamento da União nos termos dos artigos 2.º, 6.º, 10.º, 11.º e 17.º do Regulamento n.º 1552/89, caso não tivessem sido emitidos certificados de exportação em violação do disposto no artigo 101.º, n.º 2, da Decisão PTU para as importações de alumínio a partir de Anguila entre 1999 e 2000.

34. O presente processo apresenta um grau de complexidade singular. Tal não se deve ao facto de estarem em causa países e territórios ultramarinos da União, mas à forma como a Comissão articulou a sua causa e estruturou os seus argumentos. Procurando decompor a petição da Comissão, torna-se claro que existem, na realidade, múltiplas pretensões sob um único pedido.

35. Em primeiro lugar, a Comissão alega que os certificados de exportação foram incorretamente emitidos pelas autoridades de Anguila, em violação do artigo 101.º, n.º 2, da Decisão PTU. Ao apresentar este argumento, a Comissão não é explícita quanto à questão de saber se essa violação do direito da União é diretamente imputável ao Reino Unido com base no facto de as autoridades aduaneiras da Anguila serem autoridades desse Estado-Membro (a seguir «violação inicial»).

36. Em segundo lugar, a Comissão alega que o Reino Unido é responsável pela violação em questão porque não adotou todas as medidas adequadas para prevenir e acompanhar a «violação original». Assim, este argumento é, de certa forma, um argumento subsidiário do primeiro. Uma vez que não existe uma base jurídica específica na Decisão PTU para esta alegação, a Comissão identifica, a este respeito, uma violação do princípio da cooperação leal (a seguir «violação intermédia»).

37. Em terceiro lugar, a camada mais externa da ação da Comissão é o argumento de que o Reino Unido não cumpriu a obrigação subsequente de compensar o orçamento da União pela perda incorrida em Itália, causada pelas violações do direito da União anteriormente mencionadas. Tendo em conta a falta de qualquer base jurídica expressa para este tipo de obrigação, essa obrigação resulta mais uma vez, segundo a Comissão, do princípio da cooperação leal (a seguir «violação principal»).

38. Esta estrutura «três-em-um» em cascata do pedido da Comissão assemelha-se a uma matriosca: a camada (terceira) mais externa das violações do direito da União invocadas está indissociavelmente ligada às anteriores e assenta nas mesmas. No entanto, ter identificado as diferentes camadas dos argumentos não resolve, na verdade, o problema, mas aumenta ainda mais a complexidade do presente processo. Isto deve-se ao facto de as diferentes camadas das violações alegadas estarem sujeitas a regimes muito distintos no que se refere: i) à obrigação não cumprida e à natureza da ilegalidade ii) à forma como essa violação deve ser declarada em termos processuais (e de prova), e iii) à natureza das consequências da declaração de ilegalidade e das vias de recurso disponíveis.

39. No que diz respeito à natureza do ponto i), as obrigações incumpridas, a presente ação por incumprimento combina a) uma violação da Decisão PTU, b) o alegado incumprimento pelo Reino Unido do dever de prevenir e sanar a aplicação incorreta da referida decisão pelo seu PTU, e c) um incumprimento da obrigação de compensar as perdas causadas ao orçamento da União. Tendo em conta a manifesta falta de clareza quanto à base jurídica das referidas obrigações e aos seus

destinatários concretos, todas estas alegadas violações do direito da União estão agrupadas por referência ao princípio da cooperação leal, como se este princípio pudesse atenuar ou mesmo eliminar a necessidade de identificar com precisão, para cada uma destas camadas, que disposições do direito da União foram violadas e por quem.

40. No que respeita ao ponto ii), procedimento a seguir, a Comissão intentou uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, destinada a obter a declaração de um incumprimento com base na não compensação de uma perda para o orçamento da União (invocando, assim, implicitamente a ilegalidade das duas camadas anteriores de alegados incumprimentos). Todavia, a natureza de cada um dos procedimentos (e os elementos e tipos de prova exigidos) são bastante diferentes: o regime mais objetivo do artigo 258.º TFUE, que visa uma declaração do incumprimento estrutural de um Estado-Membro a ser sanado no futuro, confunde-se com elementos de um pedido essencialmente individual e individualizado destinado a compensar o orçamento da União de quantias concretas a título de danos. Tudo isto é formulado em termos de aplicação por analogia de disposições específicas, a fim de determinar a perda incorrida noutro Estado-Membro (Itália) em resultado da aplicação por este Estado-Membro das regras do Código Aduaneiro e do sistema de recursos próprios.

41. Relativamente ao ponto iii), a saber, as vias de recurso disponíveis, com a sua ação, a Comissão visa explicitamente a declaração de um incumprimento nos termos do artigo 5.º CE. No entanto, a obrigação que foi alegadamente incumprida consiste em não ter compensado um *montante específico* de dinheiro que tinha sido previamente quantificado e reclamado pela Comissão. Mais uma vez, a Comissão pede, simultaneamente, uma declaração de incumprimento que abrange a constatação de duas outras violações (diferentes) do direito da União, bem como a confirmação de uma obrigação de compensação de uma determinada quantia de dinheiro.

42. Nesta fase, devo reconhecer estar extremamente confuso com esta abordagem combinada de procedimento(s) e vias de recurso. O que a Comissão efetivamente pede é uma via de recurso totalmente nova, utilizando as facilidades processuais de uma ação por incumprimento, reforçadas com a aplicação analógica de normas de um regime específico do direito da União [14]. Tal significa que tem de produzir muito poucas provas efetivas no que se refere à quantia exata reclamada, para obter três declarações de infração com uma única ação, duas das quais com base simplesmente no dever de cooperação leal, mas sem identificar nenhuma base jurídica, no sentido mais convencional do termo.

43. Devo admitir que também considero extremamente difícil avaliar simultaneamente argumentos pertencentes, na verdade, a três processos diferentes, que exigem a análise de obrigações substantivas diferentes e a aplicação de regras e requisitos processuais diferentes no que respeita à natureza da prova. E tudo isto, enquanto se omite despreocupadamente a inexistência de obrigações e bases jurídicas claras para as alegadas infrações, invocando ou antes divagando sobre o dever de cooperação leal.

44. Assim, o que pode e deve ser apreciado pelo Tribunal de Justiça no presente processo? A minha sugestão seria desmontar a matriosca. Por uma questão de lógica, qualquer resultado tem de assentar na existência da ilegalidade inicial. Se não se demonstrar essa violação inicial, qualquer ação subsequente que dependa dessa violação inicial fica sem objeto. Assim, no caso em apreço, a questão essencial mantém-se: Foram os certificados de exportação emitidos em violação da Decisão PTU? Essa violação causou um prejuízo sob a forma de perda de recursos próprios e, em caso afirmativo, de que montante? Com efeito, se não for possível obter estas respostas relacionadas com a violação inicial, não

14 Como será descrito mais adiante na secção B.3 (n.os 74 a 84) das presentes conclusões, a combinação das disposições do sistema de recursos próprios e do Código Aduaneiro cria de facto um regime de responsabilidade objetiva (quase) estrita por dívidas aduaneiras. No entanto, no caso em apreço, só é aplicável ao *Estado-Membro de importação*. Adotar o mesmo nível de responsabilidade e aplicá-lo automaticamente a *outro Estado-Membro* é um dos muitos argumentos inovadores apresentados pela Comissão no caso em apreço.

existe fundamento para alegar nenhuma outra violação do direito da União no presente processo (seja ao nível da «violação intermédia» — o facto de não se evitar algo que aparentemente não era ilegal em primeiro lugar — ou da logicamente subsequente «violação principal» — a obrigação de compensar o orçamento da União).

45. Sendo esta, em meu entender, a questão central do presente processo, é não obstante necessário clarificar uma questão preliminar. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que o Reino Unido infringiu o princípio da cooperação leal ao não compensar a perda sofrida pelo orçamento da União devido a uma perda incorrida noutro Estado-Membro. A Comissão calculou que essa perda ascende a 1 500 342,31 euros. Todavia, até à data, a ação por incumprimento foi principalmente utilizada e entendida como um processo com vista a sanar prospetivamente infrações em curso do direito da União cometidas pelos Estados-Membros, e não, como se pede, em substância, no presente processo, para obter a declaração retrospetiva de uma violação [15], conjuntamente com um pedido de compensação, a saber, uma quantia em dinheiro específica e exata.

46. Por conseguinte, pela sua natureza, a ação da Comissão abrange um pedido de compensação do dano alegadamente causado ao orçamento da União por um Estado-Membro, apresentado sob a forma de uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE. Consequentemente, há que determinar se tal pedido é possível à luz da letra, do objetivo e da sistemática geral do processo por incumprimento. Se tal não for o caso, a presente ação deve ser julgada inadmissível.

B. É possível apresentar um pedido de compensação numa ação por incumprimento?

47. No meu entender, não se pode excluir a possibilidade de se declarar que um Estado-Membro violou o direito da União por não ter compensado as perdas que causou ao orçamento da União. Por outras palavras, não vejo nada no teor, objetivo ou sistemática do processo por incumprimento que impeça a Comissão de pedir uma compensação ao abrigo do artigo 258.º TFUE (1). Não obstante, se tal ação for intentada, deve demonstrar-se a existência de um prejuízo real causado à União Europeia por infração(ões) específica(s) do direito da União imputável(eis) a um Estado-Membro a um nível que seja adequado para uma ação de indemnização (2), e deve, além disso, respeitar-se a diferença entre essa ação e as regras específicas aplicáveis no domínio dos recursos próprios tradicionais (3).

1. Considerações gerais

48. Embora não tenham alegado expressamente que a ação é inadmissível, o Reino Unido e o Reino dos Países Baixos contestaram a possibilidade de um Estado-Membro ser considerado financeiramente responsável pelas perdas causadas ao orçamento da União pelos seus PTU. Um dos principais argumentos invocados por estes Estados-Membros é que essa responsabilidade financeira não tem nenhuma base jurídica explícita. Com efeito, nem o Código Aduaneiro nem o sistema de recursos próprios, nem nenhuma outra disposição de direito primário ou secundário contêm qualquer disposição expressa sobre a responsabilidade financeira de um Estado-Membro pelas perdas causadas ao orçamento da União produzidas noutro Estado-Membro.

49. Não se pode negar que um pedido destinado a responsabilizar os Estados-Membros por perdas em circunstâncias como as do processo em apreço não tem uma base jurídica clara. Todavia, antes de abordar tal lacuna *material* (alegada ou real), é necessário abordar uma questão *processual* mais geral subjacente à própria natureza da ação no presente processo: é possível obter, com base no artigo 258.º TFUE, uma declaração de incumprimento devido à não compensação das perdas causadas por um Estado-Membro em razão de uma violação do direito da União?

15 É certo que, com base na «camada» da alegada violação que se escolher, poder-se-ia argumentar que o pedido da Comissão é *prospetivo*, dado que o Reino Unido ainda não pagou a quantia solicitada pela Comissão. Mas este argumento leva à discussão da natureza bastante complicada de qual é exatamente o pedido da Comissão.

50. A questão da responsabilidade dos Estados-Membros para com a União não é nova. Pelo menos teoricamente, foi apreciada pelo Tribunal de Justiça, quando declarou que «perante um atraso no cumprimento de uma obrigação ou uma recusa em cumprir, um acórdão proferido pelo Tribunal nos termos [de uma ação por incumprimento] pode ter um interesse material para estabelecer a base da responsabilidade em que um Estado-Membro pode eventualmente incorrer, por incumprimento, relativamente a outros Estados-Membros, à Comunidade ou a particulares» [16]. A possibilidade de recorrer ao processo por incumprimento como base para pedir uma indemnização em nome da União Europeia contra um Estado-Membro também foi discutida na doutrina [17].

51. Os artigos 258.º a 260.º TFUE constituem um enquadramento que permite detetar e sancionar as infrações ao direito da União cometidas pelos Estados-Membros. O artigo 258.º TFUE refere-se unicamente ao «não cumpri[mento por um Estado-Membro de] qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados». Por outras palavras, o Tratado nada diz quando à natureza exata da reparação por incumprimento que a Comissão pode pedir. Tendo em conta este silêncio, não vejo por que razão se deva excluir uma ação de indemnização intentada pela Comissão em nome da União Europeia contra um Estado-Membro nos termos do artigo 258.º TFUE, uma vez que existem argumentos sistemáticos suficientemente convincentes para admitir tal possibilidade.

52. Em primeiro lugar, quanto à redação dos Tratados, nada nos artigos 258.º a 260.º TFUE — nem, aliás, em nenhuma outra disposição do Tratado — se opõe à possibilidade de se apreciar a existência e a violação de tal obrigação de compensação através de uma ação por incumprimento. Uma ação desta natureza enquadra-se no objetivo e nas limitações processuais dos processos por incumprimento, uma vez que se destina a obter uma declaração do Tribunal de Justiça de que um Estado-Membro não cumpriu uma obrigação de compensação, o que, com efeito, não equivale a uma injunção de pagamento [18].

53. Em segundo lugar, a nível sistemático, dificilmente se pode contestar que a obrigação de compensação das eventuais perdas provocadas à União Europeia é a expressão mais específica da obrigação geral de reparar qualquer irregularidade, que é um princípio orientador de qualquer sistema de direito público, privado e internacional [19].

54. Em direito da União, o artigo 340.º TFUE prevê que «a União deve indemnizar, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções». A jurisprudência do Tribunal de Justiça reconheceu também, inspirando-se nos princípios gerais comuns aos Estados-Membros e baseando-se no dever de cooperação leal [20], que o princípio da responsabilidade do Estado por danos causados aos particulares em virtude de violações do direito da União é inerente ao sistema dos Tratados [21].

16 Acórdão de 7 de fevereiro de 1973, Comissão/Itália, 39/72, EU:C:1973:13, n.º 11). V. também Acórdãos de 30 de maio de 1991, Comissão/Alemanha (C-361/88, EU:C:1991:224, n.º 31); de 30 de maio de 1991, Comissão/Alemanha (C-59/89, EU:C:1991:225, n.º 35); ou de 14 de junho de 2001, Comissão/Itália (C-207/00, EU:C:2001:340, n.º 28). Este raciocínio foi consistentemente defendido no que respeita à possibilidade de iniciar um processo por incumprimento, mesmo que o incumprimento em questão tenha sido sanado após o termo do prazo fixado no parecer fundamentado da Comissão.

17 V., por exemplo, Ehlermann, C. D. «Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission'», *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Fetschrift zum 70. Geburgstag von H. Kutscher*», 1981, pp. 135 a 153, p. 151; Schwarze, J. «Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen», *Europarecht* 1983 (1), pp. 1 a 39, p. 24; e Wyatt, D. «New Legal Order, or Old?», *European Law Review* 1982 (7), pp. 147 a 166, p. 160 e segs.

18 V., por analogia, Acórdãos de 15 de novembro de 2005, Comissão/Dinamarca (C-392/02, EU:C:2005:683, n.º 33), tendo em conta o facto de que tais pedidos estão excluídos nas ações por incumprimento: v. Acórdãos de 14 de abril de 2005, Comissão/Alemanha (C-104/02, EU:C:2005:219, n.ºs 49), e de 5 de outubro de 2006, Comissão/Alemanha (C-105/02, EU:C:2006:637, n.ºs 44 e 45).

19 V., por exemplo, em direito internacional, Chorzów Factory, Tribunal Permanente de Justiça Internacional, Acórdão n.º 13 de 13 de setembro de 1928, Relatórios PCJR, Série A, n.º 17, p. 4.

20 Acórdão de 19 de novembro de 1991, Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, n.º 36).

21 Em especial, Acórdão de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 29), segundo a qual a responsabilidade da Comunidade «mais não é do que uma expressão do princípio geral de direito — reconhecido pelas ordens jurídicas dos Estados-Membros — segundo o qual uma ação ou omissão ilegal dá origem a uma obrigação de reparar o prejuízo causado».

55. Penso que é essencial, no entanto, no que diz respeito a esta última afirmação, realçar claramente uma diferença fundamental. A afirmação de que a inexistência de uma base jurídica (processual ou substantiva) explícita não é um motivo suficiente para excluir a existência de uma obrigação de compensação foi claramente formulada em relação ao *estabelecimento do princípio* da responsabilidade dos Estados-Membros pelos danos causados aos particulares (a nível sistemático). Não foi formulada em relação ao direito de declarar uma *obrigação jurídica clara no caso concreto*, que deve dar origem à responsabilidade do Estado (a nível do caso concreto) [22].

56. Em terceiro lugar, a possibilidade de declarar os Estados-Membros financeiramente responsáveis perante a União por violações do direito da União poderia igualmente ser entendida como uma forma de preencher uma certa lacuna no sistema de responsabilidade por violações do direito da União. Com efeito, as outras possibilidades no domínio da responsabilidade por violações do direito da União já foram previstas. A responsabilidade da União Europeia é assegurada através do artigo 340.º TFUE. Em teoria, os Estados-Membros também podem utilizar essa base jurídica para intentar ações de indemnização contra a União [23]. A responsabilidade dos Estados-Membros para com os particulares é garantida através do princípio da responsabilidade do Estado acima referido. Por último, a responsabilidade individual de pessoas singulares e coletivas por violações do direito da União está sujeita às regras nacionais de responsabilidade civil [24].

57. O único cenário que resta é, assim, com efeito, a responsabilidade de um Estado-Membro pelos danos causados à União Europeia pela violação do direito da União. Todavia, poderia arguir-se que não existe uma lacuna a este respeito, uma vez que esse sistema de responsabilidade pode estar abrangido pelo sistema geral de responsabilidade dos Estados-Membros [25]. Segundo esta abordagem, a União Europeia deve recorrer aos tribunais nacionais desse Estado-Membro para obter a declaração de responsabilidade desse Estado-Membro, da mesma forma que os particulares.

58. Embora tal cenário possa ser concebível para os casos relativos à responsabilidade civil de um Estado-Membro alheia aos seus deveres e obrigações (de direito público) enquanto membro da União perante esta [26], faria pouco ou nenhum sentido em casos como o presente, que são efetivamente litígios institucionais e constitucionais entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, que têm simplesmente determinadas implicações financeiras para o Estado-Membro. Este último tipo de casos enquadra-se efetivamente no domínio de competência própria dos tribunais da União. Além disso, também é verdade que, formalmente, a ação foi intentada pela Comissão como uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, para a qual o Tribunal de Justiça tem certamente competência.

22 Assim, por exemplo, no caso (académico) de não transposição de uma diretiva, que pode ter causado danos a pessoas singulares, a obrigação jurídica clara infringida por um Estado-Membro nesse caso concreto seria, pelo menos, a disposição final da diretiva em causa, que estabelece o prazo de transposição, eventualmente conjugada com a obrigação decorrente do artigo 288.º TFUE e talvez mesmo com o dever de cooperação leal. Não haveria, contudo, quaisquer dúvidas de que há uma obrigação bastante específica de transpor a diretiva até uma determinada data.

23 Conforme referido por Lenaerts, K., Maselis, I., e Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press 2014, p. 495). As Conclusões da advogada-geral J. Kokott nos processos Eslováquia/Comissão e Roménia/Comissão (C-593/15 P e C-599/15 P, EU:C:2017:441, n.º 108) também referem essa possibilidade. Afigura-se que, no passado, foram intentadas ações de indemnização (pelo menos por entidades estatais), mas, tanto quanto sei, nunca chegaram aparentemente à fase decisória. V., por exemplo, Despacho de 16 de novembro de 1998, Antilhas neerlandesas/Conselho e Comissão (T-163/97 e T-179/97, EU:T:1998:260).

24 Com a exceção lógica da responsabilidade pessoal dos funcionários da União Europeia perante esta, também prevista no artigo 340.º TFUE.

25 Dado que, nos termos do artigo 274.º TFUE, «[s]em prejuízo da competência atribuída ao Tribunal de Justiça da União Europeia pelos Tratados, os litígios em que a União seja parte não ficam, por este motivo, subtraídos à competência dos órgãos jurisdicionais nacionais».

26 Semelhante às ações intentadas pela Comissão nos órgãos jurisdicionais nacionais em que pede indemnizações por responsabilidade civil contra particulares. V., por exemplo, Acórdão de 6 de novembro de 2012, Otis e o. (C-199/11, EU:C:2012:684).

59. Além disso, pode acrescentar-se que uma ação por incumprimento com base na não compensação pelos Estados-Membros das perdas por si causadas parece enquadrar-se no regime geral e no contexto dos artigos 258.º a 260.º TFUE. Em especial, essa possibilidade está em sintonia com o objetivo principal das ações por incumprimento, que é «alcançar a eliminação efetiva dos incumprimentos dos Estados-Membros e das suas *consequências*» passadas e futuras [27].

60. Em última instância, a possibilidade de pedir não só a declaração de uma violação do Tratado mas também a declaração da falta de compensação em razão dessa violação específica do Tratado, aumentaria igualmente a coerência do sistema. Com efeito, é certo que uma ação por incumprimento mais «clássica» relativa à violação do direito da União que deu origem ao dano [28] não faria muito sentido no contexto concreto do presente processo e de processos semelhantes, por duas razões.

61. Por um lado, um processo «dois-em-um» seria mais eficaz nos casos em que o dano foi causado por um acontecimento ou uma prática que já cessou na data de emissão do parecer fundamentado. Nessas situações, uma declaração de infração que se limita ao incumprimento da obrigação material (no caso em apreço, a violação inicial ou a violação intermédia) teria pouca utilidade. Isto é especialmente verdade no domínio específico dos recursos próprios, em que alegar a violação material do direito da União separadamente das suas consequências financeiras não faz muito sentido [29]. Tal torna frequentemente necessário, nos casos específicos deste domínio, intentar ações em que as consequências da violação do direito da União constituem, desde o início, o próprio objeto da infração. Mas, mais uma vez, isso é inteiramente lógico e está claramente relacionado com a estrutura desse processo: uma ação por incumprimento da obrigação de compensação de uma perda, como a ação no presente processo, é funcionalmente equivalente a uma ação por incumprimento da obrigação de disponibilização dos recursos próprios devidos por um Estado-Membro.

62. Por outro lado, é verdade que o artigo 260.º, n.º 1, TFUE implica a obrigação do Estado-Membro de tomar as medidas necessárias à execução do acórdão pelo qual o Tribunal de Justiça tenha declarado um incumprimento. Essas medidas podem eventualmente incluir a obrigação de compensar as perdas decorrentes desse incumprimento [30]. Todavia, também é verdade que a natureza dessas medidas que os Estados-Membros devem tomar para pôr termo ao seu incumprimento das obrigações impostas pela União Europeia não pode ser estabelecida pelo Tribunal de Justiça [31], continuando a sua determinação a ser da competência do Estado-Membro [32]. Por conseguinte, a questão da existência de uma obrigação de compensar a perda continuaria pendente.

63. Formalmente, também é verdade que uma ação posterior com base no artigo 260.º, n.º 2, TFUE poderia oferecer a possibilidade de verificar se um Estado-Membro cumpriu as suas obrigações decorrentes de um acórdão anterior, incluindo a obrigação de compensar as perdas. Todavia, esta proposta não tem em conta a lógica de uma ação por incumprimento da obrigação de compensar o orçamento da União pelas perdas causadas por um Estado-Membro, em que a determinação e a quantificação das perdas fazem parte, como em qualquer outra ação de indemnização/compensação

27 V., por exemplo, Acórdão de 16 de outubro de 2012, Hungria/Eslováquia (C-364/10, EU:C:2012:630, n.º 68). Sublinhado nosso.

28 Tanto no caso da violação «inicial» como da violação «intermédia», referidas no nos n.os 35 e 36 das presentes conclusões.

29 Acórdão de 5 de outubro de 2006, Comissão/Bélgica (C-377/03, EU:C:2006:638, n.º 36). O Tribunal declarou que «existe um nexo indissociável entre a obrigação de apurar os recursos próprios comunitários, de os inscrever na conta da Comissão nos prazos fixados e, por fim, de pagar os juros de mora».

30 A questão de saber se o artigo 260.º, n.º 1, TFUE exige que a compensação dos danos seja uma medida a tomar em qualquer caso tem sido objeto de debate. V. Conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer no processo Comissão/Luxemburgo (C-299/01, EU:C:2002:243, n.os 23 e segs.); Conclusões do advogado-geral J. Mischo nos processos apensos Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:221, n.º 57 e segs.). Em todo o caso, a compensação dos danos não implica *per se* a eliminação da violação do direito da União. V., por exemplo, Acórdão de 9 de dezembro de 1997, Comissão/Dinamarca (C-265/95, EU:C:1997:595, n.º 60).

31 V. Acórdãos de 14 de abril de 2005, Comissão/Conselho (C-104/02, EU:C:2005:219, n.º 49), e de 5 de outubro de 2006, Comissão/Alemanha (C-105/02, EU:C:2006:637, n.os 44 e 45). V., também, Acórdão de 2 de outubro de 2008, Comissão/Grécia (C-36/08, não publicado, EU:C:2008:536, n.os 8 e 9).

32 A este respeito, v. Acórdão de 18 de julho de 2007, Comissão/Alemanha (C-503/04, EU:C:2007:432, n.º 15). V. também Conclusões da advogada-geral V. Trstenjak no processo Comissão/Alemanha (C-503/04, EU:C:2007:190, n.º 41).

de perdas e danos, da decisão sobre *o mérito* da causa. Tal apreciação é muito diferente de qualquer eventual *exame posterior* sobre a questão de saber se uma decisão anterior foi cumprida ou não (que é uma questão de *execução*) [33], como é o caso da apreciação ao abrigo do artigo 260.º TFUE. Além disso, se a questão da compensação por perdas se colocasse apenas na sequência de uma execução incorreta de um acórdão do Tribunal de Justiça, o Estado-Membro seria confrontado pela primeira vez com a questão da compensação das perdas da União Europeia nessa fase, ao mesmo tempo que sofreria sanções que poderiam decorrer da aplicação do referido artigo (que, em todo o caso, não visa a compensação por perdas e danos).

64. Por último, numa perspetiva forma mais ampla do sistema de vias de recurso da União, admitindo que os Estados-Membros não podem contestar a validade das cartas de notificação para cumprir nas quais, como no presente caso, se requer ao Estado-Membro que disponibilize uma quantia a título de recursos próprios perdidos noutro Estado-Membro [34], os Estados-Membros devem poder contestar os fundamentos dessa obrigação perante os tribunais da União, no âmbito de uma ação por incumprimento [35]. Por conseguinte, na fase da ação por incumprimento prevista no artigo 258.º TFUE, todas as alegadas violações do direito da União, incluindo as violações iniciais subjacentes, devem poder ser objeto de fiscalização jurisdicional.

2. Elementos a determinar

65. Por conseguinte, não vejo nada na redação dos Tratados nem na sua sistemática global que obste, por si só, a que a Comissão requeira uma abordagem «dois-em-um» no âmbito do processo do artigo 258.º TFUE. Tal incluiria a *declaração de ilegalidade* de certos comportamentos imputáveis a um Estado-Membro e, simultaneamente, a *declaração do incumprimento da obrigação de compensar* as perdas para o orçamento da União decorrentes dessa ilegalidade.

66. No entanto, se esse pedido for apresentado, a natureza de tal ação baseada no artigo 258.º TFUE altera-se. Deixa de ser a «clássica» declaração abstrata de incumprimento por parte de um Estado-Membro. Passa a ser um caso específico de ilegalidade que alegadamente causou um montante muito específico de danos ao orçamento da União. Basicamente, passa a ser uma ação de indemnização por danos alegadamente causados por um Estado-Membro à União Europeia.

67. Assim, se a Comissão pedir, em nome da União Europeia, uma declaração de incumprimento da obrigação de compensar um montante específico de danos causados por uma violação específica do direito da União imputável a um Estado-Membro, que ocorreu no passado, esse pedido deve ser sujeito às normas e provas aplicáveis a uma ação de responsabilidade extracontratual.

68. Os requisitos a que estão sujeitas as ações de indemnização por danos causados por violações do direito da União convergiram ao longo do tempo [36], e acertadamente. Se Comissão pedir efetivamente uma declaração da responsabilidade do Estado-Membro, ainda que a via formal para intentar tal ação continue a ser o artigo 258.º TFUE, não vejo por que motivo esses requisitos devam divergir novamente. Assim, em geral, para que se incorra em responsabilidade extracontratual nos termos do

33 Acórdão de 12 de julho de 2005, Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 92).

34 Acórdão de 25 de outubro de 2017, Eslováquia/Comissão C-593/15 P e C-594/15 P, EU:C:2017:800, n.ºs 75 e segs.).

35 V., a respeito deste debate, de forma extensiva, Conclusões da advogada-geral J Kokott no processo Eslováquia/Comissão e Roménia/Comissão (C-593/15 P e C-599/15 P, EU:C:2017:441, n.ºs 101 e segs.).

36 Acórdão de 4 de julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão (C-352/98 P, EU:C:2000:361, n.ºs 39 e segs.). V., para exemplos mais recentes, Acórdãos de 4 de abril de 2017, Provedor de Justiça Europeu/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, n.º 31), no que respeita ao regime de responsabilidade da União Europeia; e de 4 de outubro de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, n.º 94), no que respeita ao princípio da responsabilidade do Estado pelos danos causados aos particulares.

direito da União, é necessário que haja uma violação de uma regra do direito da União que tem por objeto conferir direitos. Além disso, essa violação do direito da União deve ser suficientemente caracterizada. Há que provar a existência de dano. Deve existir um nexo de causalidade direto entre o incumprimento da obrigação pelo autor e o dano sofrido pela parte lesada.

69. É por esta razão que, em minha opinião, os argumentos apresentados no âmbito de uma ação por incumprimento, com base no incumprimento da obrigação de compensar as perdas causadas por uma violação do direito da União, devem preencher esses requisitos. A natureza «dois-em-um» desses processos torna-os particularmente propensos a confusão quanto aos requisitos legais que correspondem a cada uma das fases. Em especial, existe o risco de os elementos dos processos por incumprimento serem seletivamente ligados à apreciação da violação do direito da União, dando potencialmente origem à obrigação de compensação.

70. Em primeiro lugar, as ações por incumprimento são, por natureza, objetivas: o mero incumprimento de uma obrigação decorrente do direito da União é, por si só, suficiente para constituir uma violação [37]. Elementos subjetivos, como a culpa ou a negligência, não são tidos em conta na apreciação da violação [38]. Em contrapartida, tal não é o caso quando se trata de determinar se uma violação do direito da União dá origem a uma obrigação de compensação. Nem todas as ilegalidades dão automaticamente lugar a responsabilidade. Tem de existir uma violação suficientemente caracterizada para que se crie uma obrigação de compensar as perdas. Tal implica uma violação manifesta e grave por parte do Estado-Membro do seu poder de apreciação [39]. Entre os elementos a tomar em consideração na apreciação desse requisito encontra-se «o grau de clareza e de precisão da regra violada, o âmbito da margem de apreciação que a regra violada deixa às autoridades nacionais ou [da União], o caráter intencional ou involuntário do incumprimento verificado ou do prejuízo causado, o caráter desculpável ou não de um eventual erro de direito, o facto de as atitudes adotadas por uma instituição [da União] terem podido contribuir para a omissão, a adoção ou a manutenção de medidas ou práticas nacionais contrárias ao direito [da União]» [40].

71. Em segundo lugar, quando intenta uma ação «clássica» nos termos do artigo 258.º TFUE, a Comissão não precisa de demonstrar que tem um interesse específico em agir: os processos por incumprimento não se destinam a proteger os direitos da própria Comissão [41]. Em contrapartida, quando invoca o direito a ser compensada numa determinada quantia em razão de uma violação específica do direito da União, é necessário provar a existência de um direito concreto da União Europeia [42] e a correspondente e claramente definida obrigação dos Estados-Membros que alegadamente não foi cumprida e que causou o dano específico pelo qual a compensação é exigida.

72. Em terceiro lugar, no processo por incumprimento, cabe à Comissão provar o alegado incumprimento por parte do Estado-Membro das suas obrigações, apresentando ao Tribunal de Justiça toda a informação necessária para permitir a este último declarar que a obrigação não foi cumprida, sem se basear em meras presunções [43]. Todavia, dado que o objetivo principal da ação do

37 V., por exemplo, Acórdãos de 14 de novembro de 2002, Comissão/Reino Unido (C-140/00, EU:C:2002:653, n.º 34); de 30 de janeiro de 2003, Comissão/Dinamarca (C-226/01, EU:C:2003:60, n.º 32); ou de 13 de julho de 2006, Comissão/Portugal (C-61/05, EU:C:2006:467, n.º 32).

38 V., por exemplo, Acórdãos de 16 de setembro de 2004, Comissão/Espanha (C-227/01, EU:C:2004:528, n.º 58), ou de 4 de março de 2010, Comissão/Itália (C-297/08, EU:C:2010:115, n.º 82).

39 V., por exemplo, Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, n.º 105). Relativamente à responsabilidade da União Europeia, v., por exemplo, Acórdão de 4 de abril de 2017, Provedor de Justiça Europeu/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, n.º 37).

40 Acórdão de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 56).

41 V., por exemplo, Acórdão de 24 de março de 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, n.ºs 43 e 44).

42 É certo que não se pode dizer que nem a União Europeia nem a Comissão agindo em nome desta têm «direitos individuais». Todavia, esse requisito também pode ser entendido (e naturalmente adaptado) no sentido de que requer a identificação da disposição legal que permite ao demandante exigir um determinado comportamento da parte do demandado e cujo incumprimento deu alegadamente origem ao dano. Relativamente ao requisito de que a disposição do direito da União deve conferir direitos aos particulares, v., por exemplo, Acórdão de 11 de junho de 2015, Berlington Hungary e o. (C-98/14, EU:C:2015:386, n.º 106).

43 V., por exemplo, Acórdãos de 4 de outubro de 2007, Comissão/Itália (C-179/06, EU:C:2007:578, n.º 37), e de 10 de setembro de 2009, Comissão/Grécia (C-416/07, EU:C:2009:528, n.º 32).

artigo 258.º TFUE é levar os Estados-Membros a cumprirem o direito da União [44], a inexistência ou a existência de danos ou efeitos adversos não é relevante [45]. Volto a afirmar que, em contrapartida, quando a Comissão pede uma compensação de um montante exato de danos, é necessário provar não só a ilegalidade mas também o dano e o nexo de causalidade direto entre a ilegalidade e esse dano [46]. Com efeito, cabe à parte que pretende provar a existência de responsabilidade produzir prova conclusiva da existência e da extensão do dano que alega, bem como da existência de um nexo de causalidade suficientemente direto entre o comportamento censurado e o dano alegado [47].

73. Consequentemente, a conclusão geral é muito simples: se um demandante pede efetivamente a compensação de um dano, esse demandante deve provar a existência do dano segundo os critérios aplicáveis nos termos do direito da União para esse tipo de pedido em geral. Parte da confusão que permeia o caso em apreço decorre do facto de a Comissão pedir a declaração de uma «tripla ilegalidade» e o subsequente pagamento de uma compensação de um determinado montante, ao mesmo tempo que alega que tudo isto está sujeito aos requisitos processuais do artigo 258.º TFUE, mantendo-se globalmente a um nível abstrato, sem ter de apresentar prova do dano concreto e sem ser obrigada a quantificar o montante exato da compensação solicitada nem demonstrar um nexo de causalidade entre esse montante e as alegadas ilegalidades.

3. O sistema de recursos próprios

74. Para terminar, o último elemento a clarificar é a importância que tem, num caso como o presente, o facto de a compensação pedida (e uma das ilegalidades invocadas) estar relacionada com o domínio específico dos recursos próprios da União.

75. No sistema de recursos próprios, os Estados-Membros são obrigados a apurar os recursos próprios da União desde que as suas autoridades aduaneiras estejam em condições de calcular o montante dos direitos resultante de uma dívida aduaneira e determinar o devedor, independentemente da questão de saber se os critérios de aplicação do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do Código Aduaneiro estão preenchidos [48]. Os Estados-Membros só são dispensados dessa obrigação se se verificar uma das condições previstas no artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1552/89 (*força maior* ou quando não seja possível cobrar os montantes por motivos alheios à vontade do Estado-Membro) [49].

76. O argumento avançado pela Comissão no âmbito do presente processo resume-se essencialmente ao entendimento de que este regime também deveria ser aplicável ao Reino Unido, e/ou a Anguila, que está sob o controlo desse Estado-Membro.

77. Considero esta abordagem muito questionável. A Comissão pede simplesmente uma aplicação *ex post* de um regime muito específico *mediante uma dupla analogia*: não só deslocando-a do momento em que normalmente a dívida aduaneira se produz (*no momento* da entrada no território da União) mas também tornando este regime aplicável a um Estado-Membro diferente daquele a quem incumbe normalmente o ónus (ou seja, o *Estado-Membro* em cujo território as importações efetivamente tiveram lugar).

44 V., por exemplo, Acórdão de 6 de dezembro de 2007, Comissão/Alemanha (C-456/05, EU:C:2007:755, n.º 25).

45 V., por exemplo, Acórdãos de 5 de março de 1998, Comissão/França (C-175/97, EU:C:1998:89, n.º 14), e de 5 de outubro de 2006, Comissão/Bélgica (C-377/03, EU:C:2006:638, n.º 38).

46 Acórdão de 4 de outubro de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, n.º 117).

47 V., relativamente à responsabilidade extracontratual da União, por exemplo, Acórdão de 7 de junho de 2018, Equipolymers e o./Conselho (C-363/17 P, não publicado, EU:C:2018:402, n.º 37 e jurisprudência referida).

48 Acórdão de 15 de novembro de 2005, Comissão/Dinamarca (C-392/02, EU:C:2005:683, n.º 68).

49 *Idem.*

78. Não creio que esta analogia seja possível. Em primeiro lugar, todos os processos citados pela Comissão em apoio dessa proposta dizem respeito a situações em que um Estado-Membro não cumpriu as suas próprias obrigações por força do regime de recursos próprios [50]. Por outras palavras, não há dúvida de que era obrigação do Estado-Membro em causa, que era também o Estado-Membro de importação, colocar à disposição o montante de recursos próprios devido. Todavia, o presente processo não diz respeito às obrigações impostas ao Reino Unido pelas disposições específicas relativas aos recursos próprios da União [51]. Este processo é relativo a uma obrigação de compensação, baseada no princípio da cooperação leal, no que se refere a perdas incorridas *noutro* Estado-Membro.

79. Com a sua ação, a Comissão pretende aplicar essa jurisprudência a uma situação que não se enquadra nas obrigações previstas quer no Código Aduaneiro quer no Regulamento n.º 1552/89 [52]. Pretende imputar ao Reino Unido as perdas de recursos próprios incorridas em Itália através da aplicação do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), e do artigo 239.º do Código Aduaneiro, provavelmente [53] tendo em conta que Itália não podia cobrar direitos por motivos que não lhe podiam ser imputados, na aceção do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1522/98.

80. Esta situação suscita um duplo problema. Em primeiro lugar, a obrigação prevista pelo direito da União em relação a um Estado-Membro é essencialmente transferida para outro. Em segundo lugar, isso significa também que se impõe automaticamente a um Estado-Membro, e sem qualquer outra verificação, a obrigação de pagar montantes determinados por outro Estado-Membro.

81. No seu raciocínio quanto a este aspeto, a Comissão parece esquecer o facto de que uma eventual obrigação de compensação de perdas incorridas noutro Estado-Membro não se rege pelas regras específicas da regulamentação em matéria de recursos próprios. Dado que o processo se encontra fora do âmbito das obrigações expressamente estabelecidas pelo sistema de recursos próprios, devem aplicar-se as regras gerais em matéria de determinação de danos. Neste contexto, a Comissão não se pode limitar a remeter para as regras do direito da União em matéria de recursos próprios, aplicáveis a uma situação diferente, a fim de tornar as perdas (e sua quantificação) automaticamente imputáveis a outro Estado-Membro.

82. Compreendo as dificuldades do ónus probatório que se podem colocar à Comissão para fundamentar tal pedido, especialmente se se dever entender que esse pedido está relacionado com a responsabilidade de um Estado-Membro, como sugerido na secção anterior. Com efeito, a aplicação dos requisitos do Código Aduaneiro ao abrigo dos quais os direitos aduaneiros podem ser objeto de dispensa de pagamento ou não cobrados [54], bem como a ativação do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1552/1989 dependem [55], em grande medida, da apreciação do Estado-Membro que devia ter apurado os recursos próprios em causa.

50 A Comissão cita, em particular, os Acórdãos de 16 de maio de 1991, Comissão/Países Baixos (C-96/89, EU:C:1991:213, n.º 37); de 15 de junho de 2000, Comissão/Alemanha (C-348/97, EU:C:2000:317, n.º 64); de 15 de novembro de 2005, Comissão/Dinamarca (C-392/02, EU:C:2005:683, n.º 60); e de 17 de março de 2011 Comissão/Portugal (C-23/10, EU:C:2011:160, n.º 60).

51 V., em sentido contrário, Conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed no processo Comissão/Dinamarca (C-392/02, EU:C:2005:142, n.ºs 46 e 47).

52 Não é a primeira vez que a Comissão invoca esse argumento. V. a matéria de facto subjacente ao Acórdão de 25 de outubro de 2017, Roménia/Comissão (C-599/15 P, EU:C:2017:801).

53 «Provavelmente», uma vez que a Comissão não apresentou esse argumento expressamente nas suas observações. Contudo, pode também especular-se quanto ao que seria esse argumento se, de facto, Itália pudesse cobrar os direitos em causa: nesse caso, não haveria tal responsabilidade «subsidiária» do Reino Unido? Ou a Comissão poderia então agir contra o Reino Unido, independentemente de os montantes poderem ser cobrados em Itália? O que aconteceria se a não cobrança se devesse em parte a razões imputáveis a Itália?

54 V. Despacho de 21 de abril de 2016, Makro autoservicio mayorista e Vestel Iberia/Comissão (C-264/15 P e C-265/15 P, não publicado, EU:C:2016:301, n.º 47).

55 V. Despacho de 14 de setembro de 2015, Roménia/Comissão (T-784/14, não publicado, EU:T:2015:659, n.ºs 27 a 29) [esta decisão foi confirmada pelo Acórdão de 25 de outubro de 2017, Roménia/Comissão (C-599/15 P, EU:C:2017:801)].

83. Assim, em última instância, se a Comissão pretende deduzir um pedido de compensação contra outro Estado-Membro, terá de se basear na informação prestada pelo Estado-Membro onde ocorreram as perdas [56]. Nesse caso, caberá à Comissão investigar e verificar essa informação, com vista a cumprir os requisitos acima referidos [57]. Na minha opinião, o que não é todavia possível é aplicar automaticamente os resultados do sistema objetivo de recursos próprios criado por um Estado-Membro a outro Estado-Membro, ao qual não são aplicáveis, num determinado processo, as obrigações do Código Aduaneiros nem o sistema de recursos próprios.

84. Em suma, impor a um Estado-Membro as estimativas feitas por outro quer no que se refere à comparabilidade das decisões sobre a dispensa de pagamento ou a renuncia à cobrança dos direitos aduaneiros quer no que diz respeito à autoavaliação da impossibilidade definitiva de cobrar recursos próprios, juntamente com um nível de prova documental potencialmente questionável para determinar o montante das dívidas em causa, é não só desprovido de qualquer base jurídica mas também acarreta riscos significativos para o bom funcionamento do sistema de recursos próprios, decorrentes da cobrança de direitos aduaneiros, porquanto não respeita a sua lógica nem a atribuição de obrigações e responsabilidades dentro desse sistema. Por último, também coloca problemas graves no que se refere ao respeito dos direitos de defesa do Estado-Membro em causa, uma vez que, de facto, a apreciação e as estimativas feitas pelo Estado-Membro de origem nunca poderiam ser impugnadas.

C. Aplicação ao caso em apreço

85. A Comissão alega que o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do princípio da cooperação leal. Tal ocorreu porque não compensou a perda de um montante de recursos próprios que deveriam ter sido apurados e postos à disposição do orçamento da União nos termos do Regulamento n.º 1552/89, se os certificados de exportação não tivessem sido emitidos em violação do artigo 101.º, n.º 2, da Decisão PTU para as importações de alumínio a partir de Anguila entre 1999 e 2000.

86. Para demonstrar se houve efetivamente um incumprimento da obrigação de compensar perdas de recursos próprios, como alega a Comissão, é necessário verificar, em primeiro lugar, se essa obrigação de compensação existia e se a sua violação é suficientemente caracterizada (1), se causou um dano específico e quantificável (2), e se existia um nexo de causalidade entre a ilegalidade e o dano daí resultante.

87. Na minha opinião, a ação da Comissão não preenche estes requisitos. A Comissão não demonstrou o caráter ilegal dos certificados de exportação que estão na origem do litígio e ainda menos a gravidade do incumprimento imputado ao Reino Unido, que consiste em não impedir nem controlar a emissão desses certificados (1). Além disso, existem também insuficiências manifestas quanto à determinação e à quantificação do dano (2).

1. Ilegalidade (correspondente a uma violação suficientemente caracterizada)

88. A Comissão alega que está demonstrado que os certificados de exportação foram indevidamente emitidos pelas autoridades aduaneiras de Anguila. O Reino Unido não tomou as medidas adequadas para impedir que tal ocorresse. A responsabilidade do Reino Unido emana da soberania que tem sobre Anguila. A Comissão salienta que, nos termos do seu direito constitucional, o Reino Unido tem certos

56 Segundo jurisprudência constante, resulta do artigo 10.º CE que os Estados-Membros estão obrigados a cooperar de boa-fé nas investigações da Comissão relativas a ações por incumprimento e a fornecer à Comissão todas as informações requeridas para o efeito (v., designadamente, Acórdão de 6 de março de 2003, Comissão/Luxemburgo, C-478/01, EU:C:2003:134, n.º 24). Em meu entender, tal também é válido quando a ação por incumprimento diz respeito a outros Estados-Membros.

57 Secção B, n.º 2, das presentes conclusões.

poderes sobre Anguila, mas que esse Estado-Membro não tomou as medidas necessárias. Nomeadamente, o facto de o FCO ter pedido à HMRC que procedesse a um inquérito demonstra que o Reino Unido estava habilitado a tomar medidas. Além disso, apesar de o FCO não ignorar a situação em fevereiro de 1998, o Reino Unido só informou a UCLAF em novembro de 1998. Se o Reino Unido tivesse agido prontamente, quando a UCLAF emitiu a comunicação relativa à assistência mútua em fevereiro de 1999, as perdas poderiam ter sido evitadas. A tomada de medidas adequadas pelo Reino Unido teria conduzido a uma intervenção para evitar uma perda de recursos próprios.

89. O Reino Unido contestou os argumentos da Comissão. Em primeiro lugar, contesta que os certificados de exportação tenham sido indevidamente emitidos em Anguila. Os acordos entre o Governo de Anguila e a Corbis foram alterados em dezembro de 1998. Assim, as faturas emitidas após essa data já não faziam referência às ajudas ao transporte para exportação. O Reino Unido tomou uma série e medidas: o HMRC realizou um inquérito e, subsequentemente, em 19 de novembro de 1998, foi emitido um relatório. Todos os detalhes relativos às conclusões foram comunicados à UCLAF seis dias após essa data. As importações de alumínio relevantes foram efetuadas a partir de 1 de abril de 1999 e, nessa data, o relatório do Reino Unido já tinha sido emitido e a comunicação da UCLAF relativa à assistência mútua tinha sido divulgada seis semanas antes dessa data. A alteração das práticas de faturação dissipou qualquer dúvida do Reino Unido que ainda pudesse persistir.

90. Além disso, no que respeita ao aspeto processual, o Reino Unido alega que o procedimento de parceria do artigo 7.º, n.º 7, do anexo III da Decisão PTU foi invocado pelo Governo de Anguila, que posteriormente realizou reuniões tripartidas com a Comissão e as autoridades italianas. A Comissão deveria ter seguido as medidas prescritas pela Decisão PTU para corrigir os erros, incluindo o procedimento de resolução de litígios do artigo 235.º da Decisão PTU, ou adotar medidas de salvaguarda. Tendo em conta o litígio pendente à data entre o Governo de Anguila e a Comissão, relativo à interpretação do conceito de «restituição de direitos aduaneiros», não teria sido adequado o Reino Unido adotar qualquer medida adicional.

a) A obrigação principal, cujo incumprimento deve ser demonstrado

91. A petição da Comissão não é clara quanto à questão de saber se *a violação da Decisão PTU* deve ser diretamente imputável ao Reino Unido. Apesar de alguns pontos da sua ação sugerirem o contrário [58], a Comissão não parece afirmar expressamente que as autoridades aduaneiras de Anguila devem ser consideradas autoridades britânicas nem que a emissão ilegal de certificados de exportação é *diretamente imputável* ao Reino Unido. Com efeito, na sua contestação ao articulado de intervenção apresentado pelo Governo dos Países Baixos no processo em apreço, a Comissão esclareceu que não sustenta que as alegadas infrações assentam na premissa de que Anguila é parte integrante do Reino Unido. Quando foram expressamente solicitados esclarecimentos sobre este ponto na audiência, a Comissão confirmou que o objeto da sua ação não era determinar quem violou a Decisão PTU.

92. Sem querer soar demasiado formalista do ponto de vista jurídico, considero bastante difícil tratar a questão da obrigação de compensar sem uma indicação expressa sobre *quem* é o responsável (o sujeito da responsabilidade) e *por quê* exatamente (a obrigação jurídica violada). Em minha opinião, o facto de esta incerteza estar envolvida pelo dever de cooperação leal, que aparentemente a cobre na íntegra, não ajuda nada a reduzir essa falta de clareza.

58 Além disso, na audiência, a Comissão referiu-se ao Acórdão de 12 de dezembro de 1990, Comissão/França (C-263/88, EU:C:1990:454). A Comissão também referiu a jurisprudência segundo a qual um Estado-Membro não pode invocar «situações da sua ordem jurídica interna» para justificar o incumprimento de obrigações impostas pelo direito da União. V., por exemplo, Acórdão de 16 de dezembro de 2004, Comissão/Áustria (C-358/03, EU:C:2004:824, n.º 13).

93. No entanto, também percebo por que razão a Comissão pode ter querido ser vaga sobre esta questão. A natureza jurídica complexa da relação dos PTU com a legislação da União não facilita a argumentação da Comissão no presente processo. Com efeito, de acordo com o artigo 355.º, n.º 2, TFUE, a quarta parte do Tratado, com base na qual a Decisão PTU foi adotada, estabelece um «regime especial de associação» que se aplica aos PTU. Esta configuração constitucional pouco clara foi interpretada no sentido de que dá origem a um «estatuto híbrido» [59]. Por um lado, os PTU não podem ser considerados parte da União Europeia (para efeitos relacionados com a livre circulação de mercadorias e a aplicação de regras aduaneiras, entre outros) [60] e, na falta de referência expressa, as disposições gerais dos tratados não se aplicam aos PTU [61]. Por outro lado, o direito dos PTU não constitui um ordenamento jurídico autónomo, separado do sistema geral do direito da União [62]. Isto acarreta a aplicabilidade dos princípios e disposições gerais dos Tratados que são necessários para o seu funcionamento operacional enquanto parte do direito da União [63], ou que definem o seu âmbito de aplicação por referência aos sujeitos a que se aplicam [64].

94. Neste contexto, a questão da responsabilidade pelas ações administrativas dos PTU é particularmente complexa, tendo em conta, em especial, que a Decisão PTU estabelece vias específicas para resolver os litígios e conflitos decorrentes do seu âmbito de aplicação. Em primeiro lugar, a nível geral, é estabelecido um mecanismo de parceria [65]. Em segundo lugar, no sistema particular do comércio preferencial, existe um sistema de cooperação administrativa no domínio aduaneiro, com obrigações específicas em matéria de controlo que incumbem ao PTU e ao Estado-Membro *de importação* [66]. São atribuídas competências específicas às autoridades administrativas do PTU, por um lado, e ao Estado-Membro em causa, por outro.

95. Foi neste contexto específico que a Comissão optou por não imputar a violação da Decisão PTU (decorrente da emissão de certificados de exportação incorretos) *diretamente* ao Reino Unido. O incumprimento que a Comissão imputa ao Reino Unido como fundamento da sua responsabilidade financeira de compensar as perdas em causa consiste no facto de não ter tomado as medidas adequadas para *prevenir* e *acompanhar* a violação da Decisão PTU pelas autoridades aduaneiras de Anguila.

96. Na minha opinião, contrariamente aos argumentos do Reino Unido, não há dúvida de que os Estados-Membros que têm uma relação especial com os PTU têm a obrigação de tomar todas as medidas adequadas para prevenir e acompanhar as violações do direito da União que podem decorrer do comportamento das autoridades dos PTU no âmbito do regime de associação. Com efeito, esta

59 V., para uma análise aprofundada, Conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, n.os 23 e segs.).

60 Por exemplo, Acórdãos de 11 de fevereiro de 1999, Antillean Rice Mills e o./Comissão (C-390/95 P, EU:C:1999:66, n.º 36); de 21 de setembro de 1999, DADI e Douane-Agenten (C-106/97, EU:C:1999:433, n.os 37 e 38); e de 8 de fevereiro de 2000, Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, n.º 29).

61 V., por exemplo em relação à livre circulação de mercadorias, Acórdãos de 12 de fevereiro de 1992, Leplat (C-260/90, EU:C:1992:66, n.º 10); de 22 de novembro de 2001, Países Baixos/Conselho (C-110/97, EU:C:2001:620, n.º 49); e de 28 de janeiro de 1999, van der Kooy (C-181/97, EU:C:1999:32, n.º 37). No que diz respeito à livre circulação de capitais, Acórdãos de 5 de maio de 2011, Prunus e Polonium (C-384/09, EU:C:2011:276, n.os 29 a 31), e de 5 de junho de 2014, X e TBG (C-24/12 e C-27/12, EU:C:2014:1385, n.º 45). Em matéria de direito derivado adotado com base no artigo 114.º TFUE, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974, n.os 77 e 78). Sobre as eleições para o Parlamento Europeu, Acórdão de 12 de setembro de 2006, Eman e Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545; n.º 46).

62 Conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Prunus (C-384/09, EU:C:2010:759, n.º 33).

63 V., por exemplo, Acórdão de 12 de dezembro de 1990, Kaefer e Procacci (C-100/89 e C-101/89, EU:C:1990:456), que admite a possibilidade de os tribunais dos PTU submeterem pedidos de decisão prejudicial.

64 V. Acórdão de 12 de setembro de 2006, Eman e Sevinger (C-300/04, EU:C:2006:545, n.os 27 a 29), que declara que as pessoas que têm a nacionalidade de um Estado-Membro e que residem num PTU podem invocar os direitos de cidadania da União.

65 V. artigos 234.º a 236.º da Decisão PTU.

66 V., em especial, artigo 7.º do anexo III da Decisão PTU. De acordo com o n.º 7 dessa disposição, os litígios não resolvidos entre as autoridades aduaneiras devem ser submetidos ao Comité de Legislação Aduaneira.

obrigação geral decorre do princípio constitucional da cooperação leal[67]. Enquanto princípio geral que rege a relação mútua entre a União Europeia e os Estados-Membros, deve aplicar-se sempre que o direito da União se aplica, como é o caso no âmbito da Decisão PTU. Não podia ser de outro modo, tendo em conta, sobretudo, que foi por iniciativa desse Estado-Membro que esse PTU foi incluído no anexo II a que se refere o artigo 355.º, n.º 2, TFUE, e que o Estado-Membro que tem uma relação especial com o PTU mantém uma soberania global sobre ele. Além disso, o próprio Reino Unido suscita a pertinência do artigo 4.º TUE no que se refere ao reconhecimento da obrigação da União Europeia, conforme estabelecida no n.º 2, de respeitar a identidade nacional dos Estados-Membros[68]. Por conseguinte, seria assaz contraditório alegar que essa disposição se aplica no que se refere à quarta parte do TFUE e à Decisão PTU e que o princípio da cooperação leal, consagrado no n.º 3 da mesma disposição, está excluído.

97. A obrigação de tomar todas as medidas adequadas, gerais ou específicas, para assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da Decisão PTU vincula o Reino Unido. Consequentemente, esta responsabilidade global abrange logicamente todas as obrigações impostas ao PTU. É o que acontece mesmo quando não haja uma disposição expressa na referida decisão que imponha explicitamente um dever de supervisionar (ou antes, de controlar) as autoridades aduaneiras dos PTU quando da emissão de certificados de exportação.

98. O Reino Unido apresentou argumentos constitucionais contra esta responsabilidade global, alegando que, nos termos do regime constitucional do Reino Unido, não tem genericamente nenhum poder de legislação em relação a Anguila ou para controlar as decisões administrativas individuais emitidas pelas referidas autoridades. Apesar destes argumentos, pode observar-se simplesmente que os factos do presente processo, que, nessa medida, não foram contestados (n.ºs 14, 16 e 89, *supra*), revelam uma realidade diferente. Foram as autoridades britânicas que, em primeiro lugar, efetuaram investigações em Anguila, com base nas quais a prática das autoridades de Anguila parece ter mudado. Em resultado da alteração dessas práticas de faturação, as autoridades do Reino Unido deixaram de sentir a necessidade de tomar qualquer medida adicional.

99. Tendo em conta estas declarações e o decurso dos acontecimentos, é bastante difícil aceitar a sugestão de que o Reino Unido, enquanto Estado-Membro que efetivamente tem um relacionamento especial com o PTU em questão, não tinha, de forma alguma, a responsabilidade de indiretamente supervisionar ou acompanhar as potenciais violações da Decisão PTU alegadamente cometidas pelas autoridades de Anguila.

100. No entanto, não há na realidade necessidade de resolver definitivamente esta questão, por uma razão muito simples: a questão da responsabilidade por incumprimento do princípio da cooperação leal em razão da não tomada de medidas adequadas de prevenção e controlo apenas se colocaria se ficasse demonstrado que o comportamento imputado era efetivamente ilegal, em primeiro lugar. Assim, em conformidade com o que já foi sugerido[69], é a natureza ilegal dos certificados de exportação controvertidos que constitui a etapa inicial e preliminar, juntamente com a existência de danos específicos causados pela ilegalidade em questão.

67 O artigo 5.º CE «é a expressão da norma mais genérica que impõe aos Estados-Membros e às instituições [da União] deveres recíprocos de cooperação e assistência leais». Acórdão de 15 de janeiro de 1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, n.º 38). V. também, por exemplo, Acórdãos de 29 de abril de 2004, Grécia/Comissão (C-278/00, EU:C:2004:239, n.º 114), e de 1 de abril de 2004, Comissão/Itália (C-99/02, EU:C:2004:207, n.º 17).

68 Sobre a pertinência do artigo 4.º, n.º 2, TUE, v. n.º 63 das minhas Conclusões apresentadas no processo Comissão/Países Baixos (C-395/17, EU:C:2019:98).

69 N.ºs 44 e 87, *supra*.

b) Violação inicial

101. Na minha opinião, o Reino Unido tem razão quando afirma que a Comissão não demonstrou, com o grau de prova exigido, que os 12 certificados de exportação emitidos em 1999, que foram anexados à petição, eram inválidos com base na concessão, pelo Governo de Anguila, de uma «isenção ou de restituição, total ou parcial, de direitos aduaneiros».

102. Como esclarecido pela Comissão na audiência, a apreciação da questão de saber se os pagamentos correspondentes aos «serviços prestados pela Corbis» após dezembro de 1998 constituem restituições não autorizadas que viciam os certificados de exportação em causa baseia-se unicamente nas conclusões do OLAF no seu relatório de 2003.

103. Evidentemente, não há dúvida de que, em geral, um relatório do OLAF constitui uma prova que pode ser tida em consideração pelo Tribunal de Justiça. No entanto, é necessário passar por várias etapas de argumentação e/ou de produção de prova para demonstrar, a partir desse relatório geral, que determinados certificados de exportação foram emitidos ilegalmente. É em especial o que acontece neste caso, uma vez que, contrariamente ao que afirma a Comissão, o Estado-Membro demandado contestou reiteradamente o facto de esses certificados, emitidos após a alteração da prática de faturação em dezembro de 1998, terem sido desde logo emitidos ilegalmente.

104. Em consequência, a Comissão não demonstrou de modo juridicamente suficiente que esses certificados específicos, que foram anexados à petição em apoio do seu pedido de compensação, foram efetivamente objeto de restituições não autorizadas.

105. Em suma, a Comissão não conseguiu demonstrar a ilegalidade da emissão dos certificados de exportação após dezembro de 1998. Uma vez que a ilegalidade que constitui a base do pedido de compensação não foi demonstrada, a ação da Comissão não pode prosperar, quer no que se refere à não compensação das perdas em causa quer no que respeita ao não pagamento dos juros.

106. Em minha opinião, o raciocínio do Tribunal de Justiça relativamente à ação intentada contra o Reino Unido poderia terminar nesta fase. No entanto, por uma questão de exaustividade e tendo igualmente em conta a ação paralela contra os Países Baixos [70], na qual estas questões assumem uma maior relevância, gostaria de acrescentar (ainda) duas observações finais sobre a natureza suficientemente caracterizada da violação e sobre a qualificação dos danos no caso em apreço.

c) Violação suficientemente caracterizada

107. Em todo a caso, mesmo se se devesse concluir que foi cometida uma ilegalidade ao nível «inicial» ou potencialmente ao nível «intermédio», teria, de facto, dificuldade em sugerir que o comportamento do Reino Unido no presente caso atingiu o limiar de uma violação suficientemente caracterizada.

70 Processo C-395/17, Comissão/Países Baixos.

108. Os argumentos das partes [71], bem como os factos do presente processo [72] demonstram que, à data dos factos relevantes, existia um litígio em curso sobre o que constitui uma «restituição» de direitos aduaneiros na aceção do artigo 101.º, n.º 2, da Decisão PTU. A falta de clareza quanto ao conceito de «restituições» ficou ainda mais visível com a versão subsequente da Decisão PTU, que estabeleceu um método de avaliação do que constituía ajuda financeira pública autorizada ao abrigo do regime de transbordo [73].

109. A falta de clareza sobre o que se considerava «restituição» à época pertinente exclui a conclusão de que a alegada violação cometida pelo Reino Unido atingia o limiar para ser qualificada de suficientemente caracterizada. Com efeito, os fatores que podem ser tomados em consideração para declarar a existência de uma «violação suficientemente caracterizada» incluem a clareza e precisão da regra violada, a questão de saber se o erro de direito era desculpável ou não, ou o facto de a posição adotada por uma instituição da União poder ter contribuído para a omissão [74].

110. Por último, se, como sugerido acima [75], com base nos factos do caso em apreço, não se afigura que o Reino Unido não tem poderes para atuar no que diz respeito à supervisão e ao acompanhamento de potenciais violações da Decisão PTU pelas autoridades de Anguila, os mesmos factos devem também ser tomados em consideração a favor do mesmo Estado-Membro. Deve reconhecer-se que esse Estado-Membro, após detetar os potenciais problemas com os certificados de exportação em Anguila, agiu de forma relativamente rápida. Conduziu uma investigação e alertou a Comissão e os outros Estados-Membros, pelo que não contribuiu para nem reforçou (com a sua inação ou negligência) uma violação que, nesse caso, poderia ser qualificada de suficientemente caracterizada.

111. Consequentemente, mesmo que estivesse demonstrado o caráter ilícito dos certificados de exportação no período pertinente, *quid non* nesta fase, a violação do direito da União imputada ao Reino Unido não atinge o limiar de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, suscetível de desencadear a sua obrigação de compensar os danos financeiros.

2. Quantificação dos danos e nexo de causalidade

112. O Reino Unido alegou que a Comissão não associou as isenções ou as restituições particulares concedidas pelo Governo de Anguila aos certificados de exportação identificados apresentados às autoridades italianas para demonstrar o nexo de causalidade entre o alegado incumprimento da Decisão PTU e as perdas incorridas em Itália. O Reino Unido alegou também que a Comissão não demonstrou que os certificados de exportação em questão causaram a perda de recursos próprios, uma vez que, designadamente, a Comissão não apresentou prova que permita demonstrar que todas as importações em causa preenchem os critérios estabelecidos na Decisão REC 03/2004, aplicável a casos comparáveis.

71 N.º 90, *supra*. O relatório do OLAF de 2003 faz também referência a uma interpretação incerta sobre o que exatamente poderia ser considerado uma «restituição de direitos aduaneiros». Similarmente, a Comunicação do UCLAF de 1999 referia a necessidade de interpretar o artigo 101.º da Decisão PTU. A prova produzida pelas partes também atesta esta incerteza, como o projeto de ata da reunião do grupo de trabalho de parceria previsto no artigo 7.º, n.º 3, da Decisão PTU, de 1 de dezembro de 2003.

72 V. n.ºs 15 e 16, *supra*.

73 Artigo 36.º, n.º 2, da Decisão 2001/822/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2001, relativa à associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade Europeia (Decisão de Associação Ultramarina) (JO 2001, L 314, p. 1) (a seguir «Decisão PTU de 2001»). Esta disposição estabelece expressamente que a «ajuda deve ter por objeto o transporte de produtos que se encontrem em livre prática, incluindo os custos de operação legítimos associados com o procedimento de transbordo». Esta disposição também refere expressamente que, a pedido das autoridades do PTU, o grupo de parceria referido no artigo 7.º, n.º 3, será convocado para resolver quaisquer problemas decorrentes da administração do procedimento de transbordo. É reconhecida a falta de clareza da Decisão PTU anterior, uma vez que, de acordo com o considerando 15 dessa decisão, «[o] procedimento para o transbordo de mercadorias não originárias dos PTU mas em livre circulação deverá ser completado e clarificado, a fim de assegurar um quadro jurídico transparente e fiável para os operadores e para as administrações».

74 V. n.º 70, *supra*, e jurisprudência referida.

75 N.º 98, *supra*.

113. As deficiências da argumentação da Comissão, que o Reino Unido sublinhou, não dizem apenas respeito à demonstração e quantificação do próprio dano, mas também à questão do nexo de causalidade. Estão parcialmente relacionadas com a falta de clareza da obrigação jurídica concreta incumprida e da consequente ilegalidade [76], mas também revelam, em parte, outros problemas que lhes são próprios. Os acontecimentos ocorridos antes e durante o procedimento pré-contencioso ilustram as dificuldades que se colocam relativamente à demonstração e à quantificação do dano no âmbito do presente processo.

114. Por carta de 27 de setembro de 2010, a Comissão requereu ao Reino Unido o montante de 2 670 001,29 euros, em resultado da informação prestada por Itália a respeito da aplicação das Decisões REM 03/2004 e REC 03/2004. Só em 2015, após a emissão do parecer fundamentado e após o Reino Unido ter referido reiteradamente a inexistência de documentos, é que a Comissão solicitou às autoridades italianas que lhe fornecessem os detalhes das declarações aduaneiras. Este pedido de informações complementares revelou imprecisões nas avaliações anteriores, uma vez que, com base nas novas informações, a Comissão determinou que o montante que devia ser reclamado ao Reino Unido era de 1 500 342,31 euros.

115. Reconhecendo que o relatório de 2003 do OLAF não continha elementos suficientes para quantificar as perdas, e para justificar esse montante, a Comissão juntou à sua petição vários documentos: uma lista dos direitos aduaneiros não cobrados por Itália; certificados de exportação emitidos por Anguila com as declarações aduaneiras das importações para Itália; e faturas remetidas à Comissão pelas autoridades italianas.

116. Na sequência de um pedido do Tribunal de Justiça, a Comissão procurou fornecer mais esclarecimentos sobre a forma como esses documentos se relacionavam entre si. No entanto, confirmou que as justificações e a prova documental apresentadas não abrangiam os montantes correspondentes a todas as operações de importação objeto da ação da Comissão.

117. Na audiência, a Comissão alegou que não está obrigada a provar a ligação entre as restituições concedidas pelas autoridades de Anguila e os certificados de exportação específicos, e que o ónus da prova quanto à restituição (total ou parcial) dos direitos aduaneiros não lhe incumbe. Considera que também não deve ser obrigada a verificar as decisões de isenção tomadas por Itália. A Comissão suporta a sua argumentação com base em considerações sistemáticas assentes no funcionamento da união aduaneira. Segundo a Comissão, a avaliação dos montantes não recuperados cabe ao Estado-Membro onde as perdas foram incorridas, que não está obrigado a comunicar em todos os casos os processos à Comissão.

118. A menos que se conceba a ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE e, sobretudo, o pedido de compensação formulado pela União Europeia contra um Estado-Membro inserido nessa ação como uma sessão (de resto unilateral) de impressionismo jurídico, vejo-me obrigado a discordar profundamente da Comissão quanto a este ponto. Cabe à Comissão, enquanto demandante, o ónus da prova. A Comissão, caso pretenda obter uma compensação de um dado montante por uma determinada ilegalidade alegadamente cometida por um Estado-Membro, tem o ónus de provar a ilegalidade e de justificar os montantes reclamados, bem como de provar o nexo de causalidade entre ambos.

76 N.os 101 e 105, *supra*.

119. Além disso, esta sucessão de eventos também demonstra claramente os problemas práticos genericamente descritos acima [77]: a aplicação automática das avaliações e dos cálculos de montantes específicos efetuados por um Estado-Membro ao abrigo do sistema de recursos próprios não pode ser aceite como substituto da demonstração e da quantificação das perdas em conformidade com as normas adequadas correspondentes aos requisitos que permitem demonstrar uma obrigação de compensação.

VI. Custas

120. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Reino Unido pedido a condenação da Comissão nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas do processo.

121. Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros que intervenham no litígio suportam as suas próprias despesas. Por conseguinte, o Reino dos Países Baixos deve suportar as suas próprias despesas.

VII. Conclusão

122. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que:

1) Julgue a ação improcedente.

2) Condene a Comissão Europeia nas despesas.

3) Condene o Reino dos Países Baixos a suportar as suas próprias despesas.

77 N.os 74 a 84, *supra*.